Résumé du mémoire sur l'avant-projet de *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* soumis par le Cabinet de la chef de l'Opposition officielle à la Commission de l'aménagement du territoire

La refonte de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* constitue une occasion sans précédent d'analyser l'une des lois clés qui structure la gouvernance des villes et de la métropole du Québec. Montréal et la région métropolitaine font aujourd'hui face à de nombreux défis : stimuler le développement économique, favoriser l'inclusion sociale et la citoyenneté, maintenir l'équilibre démographique, lutter contre les changements climatiques, la pollution, l'étalement urbain, la congestion routière chronique, favoriser le transport en commun, etc. C'est pourquoi nous nous prononçons sur certains points précis tels que la structure générale de l'avant-projet de loi, le processus référendaire et la consultation publique, le logement et le patrimoine qui sont des catalyseurs qui permettront de développer la métropole du Québec dans une perspective de développement durable, qui constitue l'esprit de l'avant-projet. Voici, en bref, ce que nous recommandons.

Un chapitre spécifique pour Montréal

Montréal est la métropole du Québec. Elle en est son principal moteur économique, et ce, depuis nombreuses générations. Étant le centre économique du Québec, la métropole attire de nombreux investissements et une panoplie de projets immobiliers, commerciaux, industriels et d'infrastructures y sont réalisés. En effet, les 162 chantiers en cours à Montréal représentent 13,4 milliards d'investissements. De plus, la métropole a une dynamique politique et sociale particulière : de nombreux organismes et tables de quartier, des comités consultatifs d'urbanisme, l'Office de consultation publique de Montréal, etc. C'est pourquoi Montréal ne peut être considéré comme une ville au même titre que toutes les autres.

Recommandation : Élaborer un chapitre particulier pour Montréal et l'inclure à la loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

Assurer les processus référendaires et la consultation publique

Donnant suite aux recommandations du rapport de la commission chargée d'élaborer une politique de consultation publique présidée par Gérald Tremblay, futur candidat à la mairie, le gouvernement du Québec adopte, en décembre 2000, la loi 170 portant sur les réorganisations territoriales des grandes municipalités du Québec, loi qui assure la mise en place du processus référendaire à Montréal et crée l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). En 2002, à la suite du Sommet de Montréal, organisé par le nouveau maire Gérald Tremblay, un large consensus parmi l'ensemble des principaux acteurs de la ville fut établi en faveur de la participation active des citoyens dans le développement de Montréal.

Le reniement du consensus

Aujourd'hui, l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme prévoit une réforme importante du processus référendaire. Ainsi, les municipalités auraient la possibilité d'identifier des zones franches d'approbation référendaire, privant les citoyens d'exercer leur « droit de veto » sur des projets qu'ils souhaitent bonifier pour les adapter à la réalité de leur milieu de vie. Ce changement, s'il est adopté tel quel, aura des conséquences sur le processus de consultation publique de l'OCPM.

Les consultations publiques menées par l'OCPM favorisent la délibération entre les différentes composantes de la société et permettent de mieux adapter les projets aux milieux de vie. Restreindre cette possibilité par l'identification de zones franches qui échapperaient au processus de consultation pourrait ralentir le développement économique de Montréal et être source de tensions sociales, car les citoyens se sentiront exclus de la gestion de leur ville. L'immobilisme n'est pas causé par la consultation, mais plutôt par son absence. L'îlot Voyageur et le projet Cité Nature en constituent des exemples.

Recommandations : Retirer l'article 82 du projet de loi portant sur les zones franches d'approbation référendaire en maintenant le droit référendaire des citoyens sur l'ensemble du territoire de la ville ET amender l'article 83 de la Charte de la Ville de Montréal afin que toutes modifications au Plan d'urbanisme, sauf pour les modifications mineures, fassent l'objet de consultations publiques sous la gouverne de l'OCPM. Nous suggérons également que, pour les grands projets, les consultations en amont soient exigées. Le principe est de tenir, dans un premier temps, des consultations publiques avec l'ensemble des acteurs de la société, permettant de

déterminer les principes directeurs du projet. Dans un second temps, les professionnels (architectes, ingénieurs, experts, fonctionnaires, etc.) utilisent ces principes directeurs pour élaborer un projet conforme qui sera soumis par la suite à une consultation publique menée par l'OCPM. Les projets des Bassins du Nouveau Havre et des anciens ateliers du CN démontrent l'efficacité de cette approche pour les grands projets.

Le logement abordable et accessible

L'accessibilité à un logement à prix abordable est l'un des principaux défis auxquels Montréal est confronté, autant pour les classes les plus défavorisées que pour les familles de la classe moyenne qui, par milliers, quittent chaque année la métropole vers la banlieue où les prix sont davantage raisonnables.

En effet, en moyenne, 10 000 familles quittent chaque année Montréal pour s'installer en banlieue, ce qui fragilise son équilibre démographique, son tissu social et sa force économique. Cet exode provoque l'étalement urbain et a des conséquences sur le plan urbanistique et environnemental : dépendance à l'automobile; pollution et effets néfastes sur la santé; coûts de la congestion (1,4 G $/an); difficulté d'implanter un service de transport en commun efficace; hausse des coûts en service public, etc. Il est donc urgent de renverser cette tendance. De plus, le tiers des ménages de l'agglomération consacre plus de 30 % de leur revenu à leur loyer ou logement.

L'introduction de l'article 184 de l'avant-projet, qui accorde la possibilité aux villes de déterminer le nombre et la typologie de logements abordables, constitue une avancée importante. Elles pourront par exemple exiger l'inclusion d'un certain nombre d'unités à trois chambres à coucher, modèle mieux adapté aux familles. Nous recommandons toutefois de renforcer cet article.

Recommandations : L'article 184 devrait avoir un caractère obligatoire pour garantir la construction de logements adaptés aux besoins des familles.

Considérant les besoins criants en termes d'accessibilité au logement pour les ménages à faible revenu et les familles et l'application sporadique de la Stratégie d'inclusion de Montréal, nous demandons que les objectifs, stratégies et cibles identifiés aient un caractère obligatoire (art. 183) et, afin de répondre aux besoins en logement social et communautaire et aux objectifs de mixité sociale, les propositions suivantes devraient être intégrées à la future loi :

- Pour les projets de 200 logements et plus, que la construction de logements sociaux et communautaires se fasse prioritairement *in situ*. Sinon, une compensation foncière ou financière équivalente devra être accordée.
- Mettre en place de nouvelles mesures permettant le financement du logement familial et d'un fonds prévu à cette fin pour maintenir les familles sur le territoire montréalais.

Protéger le patrimoine du milieu bâti

Montréal est reconnue pour ses attraits patrimoniaux. Ses nombreux sites d'intérêt commémoratif, religieux, architectural, archéologique, paysager et naturel, legs de la période coloniale, industrielle et de notre époque, font partie de l'héritage qui caractérise la métropole et contribuent à l'attrait qu'elle exerce pour ses résidents, ses voisins et ses visiteurs. Montréal est une ville en constante évolution. Elle doit donc s'assurer de préserver ce patrimoine en garantissant l'intégration harmonieuse des nouveaux projets avec cet héritage.

Les autorités municipales des villes comme Montréal contribuent aussi au développement, notamment par l'adoption de règlements encadrant les projets immobiliers, industriels, d'infrastructures, etc., mais aussi par l'élaboration de programmes particuliers d'urbanisme (PPU). L'article 84 de l'avant-projet énonce les dispositions que doit contenir un PPU. Cependant, il n'inclut pas de critères patrimoniaux. L'élaboration d'un PPU comme ce fut le cas pour le secteur Griffintown aurait été impensable sans l'inclusion de critères patrimoniaux pour un secteur qui est un vestige de l'histoire industrielle de Montréal.

Recommandations : Considérant la richesse patrimoniale présente sur le territoire montréalais, nous demandons que soit inclus dans l'article 84 de la loi une disposition à l'effet que les PPU doivent contenir, à l'égard du territoire visé, une évaluation du patrimoine, selon les critères en vigueur, accompagnée d'un plan pour sa mise en valeur. Aussi, afin de bien mesurer le caractère patrimonial des immeubles, des évaluations d'experts en la matière devraient être automatiquement effectuées avant d'octroyer des permis de démolition.

CAT – 062M
C.G. – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Mémoire sur l'avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Soumis à la Commission de l'aménagement du territoire
25 avril 2011

Montréal
Cabinet du chef de l'opposition officielle
VisionMontréal

Table des matières

Présentation de l'auteur et résumé 3

1 Mise en contexte 4

2 Un chapitre pour Montréal 5

3 Le processus référendaire et la consultation publique 6
- Le consensus du début des années 2000 6
- La remise en cause du consensus 7
- Une clarification du processus de consultation publique 10
- L'information 11
- Les catégories de projets et de consultations 12

4 Le logement 14
- Le logement abordable 15
- Le logement familial 17
- Un fonds de financement du logement familial 18
- Des ateliers d'artistes 19

5 Le patrimoine 19
- Les plans particuliers d'urbanisme 19
- La démolition 20

6 Conclusion 21

Présentation de l'auteur

L'opposition officielle de la Ville de Montréal est composée de 17 élus de Vision Montréal qui siègent au Conseil de ville, dont cinq maires d'arrondissement. Trois conseillers d'arrondissement font également partie de notre équipe comprenant au total 20 élus. La chef de Vision Montréal et de l'opposition officielle est Mme Louise Harel.

Résumé

La refonte de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme constitue une occasion sans précédent d'analyser l'une des lois clés qui structure la gouvernance des villes et de la métropole du Québec. Montréal et la région métropolitaine font aujourd'hui face à de nombreux défis: stimuler le développement économique, favoriser l'inclusion sociale et la citoyenneté, maintenir l'équilibre démographique, lutter contre les changements climatiques, la pollution, l'étalement urbain, la congestion routière chronique, favoriser le transport en commun, etc. C'est pourquoi nous nous prononçons sur certains points précis tels que la structure générale de l'avant-projet de loi, le processus référendaire et la consultation publique, le logement et le patrimoine qui sont des catalyseurs qui permettront de développer la métropole du Québec dans une perspective de développement durable, qui constitue l'esprit de l'avant-projet.

1 Mise en contexte

Au cours des dernières années à Montréal, certains conflits sont survenus autour de propositions de projets de développements immobiliers, d'équipements, d'infrastructures publiques, ou autres, entre la société civile, des promoteurs, l'administration municipale et les gouvernements. Plusieurs projets peuvent servir d'exemple : le déménagement du Casino de Montréal dans le quartier Pointe-Saint-Charles, la réfection de la rue Notre-Dame dans l'est de la ville, le réaménagement de l'autoroute Bonaventure et de l'échangeur Turcot, le projet de conversion de l'ancien séminaire de philosophie Marianopolis, le 1420 rue Mont-Royal, le mégaprojet de Griffintown, l'îlot Voyageur, le projet Cité Nature, etc.

Personne n'y gagne. Les groupes de citoyens opposés à certains aspects des projets sont accusés d'être un frein au développement de la métropole. Les dirigeants publics et privés des projets sont de leur côté accusés de manque de leadership et d'être dépourvus d'une vision globale qui tiendrait compte des milieux de vie. Cette situation entraîne des retards et peut paralyser l'avancement de certains projets de développement de grande envergure. Montréal en vient même à être qualifié de « ville immobiliste ».

Pourtant, Montréal dispose d'un potentiel important. Métropole francophone de l'Amérique, Montréal se distingue par sa diversité culturelle et par une citoyenneté singulièrement bilingue, voire trilingue, qui lui donne un atout économique particulier. Sa force créative est reconnue internationalement, que l'on pense à ses nombreux festivals, dont les concepts sont exportés à l'étranger, son industrie du cirque, son leadership dans l'industrie de la haute technologie, pharmaceutique, de l'aéronautique et du ferroviaire (le CN représente le réseau ferroviaire le plus vaste et le plus performant de l'Amérique*)*. La récente victoire d'Arcade Fire au Grammys témoigne aussi de la force de la culture underground qui bouillonne dans ses quartiers et de la capacité créative de sa population.

Aussi, Montréal est doté de quatre universités et de nombreuses institutions d'enseignement qui contribuent au développement économique et culturel lui permettant de rayonner sur le plan international. Qui plus est, d'importantes firmes d'architectes et d'ingénieurs permettent à la métropole d'imaginer des projets novateurs, comme le quartier international ou des spectacles ou encore celui de Benny Farm. Mais également, Montréal profite d'une société civile dynamique et impliquée dans le développement urbain. On n'a qu'à penser à Héritage Montréal, au Centre canadien d'architecture, à ses tables de concertation qui mobilisent de nombreux organismes de la société civile et qui contribuent à créer une ville dynamique, démocratique et inclusive.

La difficulté à laquelle Montréal est confrontée n'est donc pas reliée à son manque de talent et de capacité, bien au contraire. Elle souffre plutôt d'une structure de gouvernance mal ficelée qui entrave à certains moments la collaboration entre les acteurs impliqués de la scène politique, économique et sociale. Aujourd'hui, la manière de mettre en œuvre des grands projets d'envergure métropolitaine et même locale ne peut plus correspondre aux méthodes plus autoritaires employées au cours des années 1960 et 1970, période sous laquelle Montréal connut une expansion importante. De nos jours, les citoyens s'attendent à participer au développement

de leur ville et à être consultés lors de la planification de projets structurants. Les méthodes d'urbanisation doivent s'y adapter. D'ailleurs, d'autres projets comme celui des Bassins du nouveau havre, les ateliers du CN et Benny Farm ont profité de démarches de consultation publique exemplaires et ont facilité leur développement.

C'est dans cette perspective que nous considérons que la révision de la L.A.U. constitue une occasion sans précédent d'analyser l'une des lois clés qui structure la gouvernance des villes et de la métropole du Québec. Les défis auxquels font face Montréal, l'ensemble de la région métropolitaine et les grandes métropoles du monde sont de taille : changement climatique, pollution, étalement urbain, congestion chronique, transport en commun, inclusion sociale et citoyenneté, développement économique, développement durable, etc. C'est en incluant l'ensemble de la population au sein du développement de Montréal et l'ensemble de la région métropolitaine que pourront être relevés ces défis qu'émergera une nouvelle citoyenneté et que le développement économique se déploiera davantage.

Notre analyse de l'avant-projet de loi nous a permis de dégager certains éléments précis sur lesquelles nous apporterons des commentaires, des suggestions et recommandations dans le but de répondre à ces défis.

2 Un chapitre pour Montréal

L'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme s'applique à l'ensemble des villes du Québec. La réalité montréalaise est cependant très différente de celle d'Alma, de Gaspé, de Sherbrooke ou des autres villes du Québec. Montréal est la métropole du Québec. Elle en est son principal moteur économique, et ce, depuis nombreuses générations. Étant le centre économique du Québec, la métropole attire de nombreux investissements et une panoplie de projets immobiliers, commerciaux, industriels et d'infrastructures sont planifiés. Des projets de milliers de logements, comme celui de Radio-Canada, le CHUM, Turcot, l'autoroute Bonaventure, la reconversion d'édifices patrimoniaux sont prévus. De nombreux anciens sites industriels en friches sont maintenant en requalification ou en voie de l'être. Cette réalité est propre à Montréal.

La ville de Montréal a aussi une vie politique qui lui est propre. Elle a le budget municipal le plus important au Québec (4,5 G$) et accorde de nombreux contrats substantiels. Elle applique de nombreuses politiques, comme la Stratégie d'inclusion de logements abordables. Aussi, sans sous-estimer l'implication de la société civile dans les autres villes du Québec, celle de Montréal est d'une ampleur très importante et a des pratiques de mobilisation et de concertation particulières, comme ses tables de concertations, qui se marient avec les institutions participatives de la Ville tels que les comités consultatifs d'urbanisme, un bureau permanent et professionnel de consultation publique, l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), etc. Montréal doit pouvoir nommer et définir dans la future loi ses institutions particulières, telles que l'OCPM et la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) plutôt que de se référer de façon générique à des MRC et des conseils de municipalités.

Aussi, comme vous le constaterez, il nous a été impossible de nous limiter au cadre immédiat de l'avant-projet, justement à cause de la spécificité de Montréal. C'est pourquoi Montréal ne peut être considéré comme une ville au même titre que toutes les autres.

Recommandation 1 : Élaborer un chapitre particulier pour Montréal et l'inclure à la loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

3 Le processus référendaire et la consultation publique

Le consensus du début des années 2000

Le 7 juin 2000, à la veille de la création de la nouvelle Ville de Montréal fusionnée et à la demande de l'ancien maire Pierre Bourque, une commission consultative fut instituée et mandatée de tenir des audiences publiques dans le but d'élaborer une politique de consultation publique sur les projets dérogatoires au plan ou au règlement d'urbanisme. Cette commission, présidée par Gérald Tremblay, futur candidat à la mairie de Montréal à l'époque, déposa son rapport en novembre 2000 suite à une vaste consultation où de nombreux citoyens et organismes sont venus exprimer le désir profond d'être davantage impliqués démocratiquement dans le développement de leur ville :

> « En même temps, de façon presque unanime, les citoyens ont dit à la Commission qu'ils souhaitaient voir pratiquer à Montréal une démocratie participative. Ils veulent avoir leur mot à dire sur l'aménagement et le développement de leur cadre de vie. Ils exigent que leurs élus les écoutent avec respect, et prennent en compte leurs opinions dans les décisions qui les concernent. C'est pourquoi la Commission propose d'instituer à Montréal le droit d'initiative des citoyens, droit qui leur permettrait d'avoir un accès facile à l'information sur l'urbanisme et les projets, de proposer des projets communautaires dans leurs quartiers, de soumettre à la discussion publique les projets controversés, et d'enclencher un référendum décisionnel au niveau du quartier pour une large gamme de projets » (Rapport de la commission Tremblay, 2000, p. 6).

Parmi ses recommandations, la commission recommanda particulièrement, tel qu'indiqué dans la citation ci-dessus, la création d'un processus référendaire décisionnel, de même que la création d'un organisme de consultation publique autonome, soit le futur OCPM.

En décembre 2000, un mois après le dépôt du rapport de la commission Tremblay, le gouvernement du Québec adopta la loi 170 portant sur les réorganisations territoriales des grandes municipalités du Québec et qui institua notamment le processus référendaire aux villes de Montréal et de Québec et créa l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM).

En 2002, suite à la création de la ville de Montréal fusionnée, le nouveau maire, Gérald Tremblay, organisa le Sommet de Montréal, où plus de 3000 personnes provenant d'entreprises, de groupes associatifs, de militants et de l'administration municipale se sont réunis et ont travaillé « pour

convenir d'une vision commune du devenir de la nouvelle ville » (Sommet de Montréal, Ville de Montréal). En continuité avec la politique de consultation publique en matière d'urbanisme de la commission Tremblay, les participants au Sommet de Montréal ont exprimé clairement leur désir de voir le nouvel Office de consultation publique de Montréal contribuer à l'inclusion plus large des différents acteurs de la société à la vie politique de la métropole de la même manière que le Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE) le fait au Québec[1]. Ainsi, un large consensus parmi l'ensemble des acteurs de la ville, autant chez les militants que les milieux économiques, fut établi en faveur de la participation active des citoyens dans le développement de Montréal.

La remise en cause du consensus

Pourtant, force est de constater que des réformes remettent en cause ce consensus. En décembre 2003, l'entrée en vigueur de la loi 33 et de loi 22 en 2008 modifient notamment le mandat de l'OCPM. Alors qu'à l'origine toute modification au plan d'urbanisme de Montréal devait faire l'objet d'une consultation publique de la part de l'Office en vertu de l'article 83 de la Charte de la Ville de Montréal tel que l'indique le tableau ci-dessous, les arrondissements ont hérité du pouvoir d'initier des consultations, dont l'élaboration du processus fut confiée aux élus. Le mandat de l'OCPM se limita donc principalement à ternir des audiences publiques pour des projets d'envergure métropolitaine, en vertu de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal. Nous y reviendrons plus en détail.

LQ 2000, c. 56, ann. I (Projet de loi no. 170)	LQ 2003, c. 28 (Projet de loi no. 33)	LQ 2008, c. 19 (Projet de loi no. 22)
83. L'Office a pour fonction : 1° de proposer des règles visant à encadrer la consultation publique faite par une instance de la Ville responsable de cette consultation en vertu de toute disposition applicable afin d'assurer la mise en place de mécanismes de consultation crédibles, transparents et efficaces; 2° de procéder aux consultations publiques, prévues par toute disposition applicable ou demandées par le conseil de la Ville, sur les modifications et révisions du plan d'urbanisme de la ville;	2° de procéder aux consultations publiques, prévues par toute disposition applicable ou demandées par le conseil de la Ville, sur les révisions du plan d'urbanisme de la ville, sur le document complémentaire prévu à l'article 88 ainsi que sur les modifications à ce plan nécessaires pour permettre la réalisation d'un projet *visé au premier alinéa de l'article 89;*	2° de tenir une consultation publique sur tout projet de règlement révisant le plan d'urbanisme de la ville ; 2.1° de tenir une consultation publique sur tout projet de règlement modifiant le plan d'urbanisme de la ville, à l'exception de ceux adoptés par un conseil d'arrondissement ;

Aujourd'hui, l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme prévoit une réforme importante du processus référendaire. L'article 82 modifierait l'article 123 de la loi

[1] La structure et le processus mené par l'OCPM s'apparentent au BAPE. Des commissions composées de commissaires ad hoc sont chargées d'analyser, dans le cas de l'OCPM, des projets immobiliers, d'infrastructures ou des politiques urbaines, dans le cadre d'audiences publiques où les promoteurs, les représentants de la Ville, des organismes de la société civile et des citoyens sont entendus. Ces derniers peuvent déposer des mémoires auprès des commissions qui doivent rédiger leurs rapports contenant des recommandations. Organisme indépendant, l'OCPM soumet ses rapports au Conseil de ville.

sur l'aménagement et l'urbanisme qui accorde le droit référendaire. L'article 82 de l'avant-projet de loi se lit comme suit :

> *82. Le plan d'urbanisme peut délimiter toute partie de son territoire qu'il juge devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification, qu'il définit en tant que zone franche d'approbation référendaire et à l'intérieur de laquelle aucune modification réglementaire ne sera sujette à l'approbation référendaire.*

Ainsi, dans certaines zones identifiées par les municipalités, les citoyens n'auraient plus la possibilité d'exercer leur « droit de veto » sur des projets qu'ils souhaitent bonifier pour les adapter à la réalité de leur milieu de vie. La réforme proposée par l'article 82 fait fi du même coup du consensus qui s'était dégagé lors de la Commission Tremblay et du Sommet de Montréal. De plus, ce changement, s'il est adopté tel quel, aura des conséquences sur le processus de consultation publique de l'OCPM.

En effet, dans le cadre législatif actuel, les autorités municipales peuvent éviter le processus référendaire en soumettant un projet de règlement à l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal. L'article 89.1. stipule qu'un projet adopté en vertu de l'article 89, n'est pas susceptible d'approbation référendaire. Mais, il est spécifié que le projet de règlement doit faire l'objet d'une consultation publique effectuée par l'Office de consultation publique de Montréal.

Avant la modification de l'article 83 de la Charte qui stipulait clairement que toutes modifications et révisions du plan d'urbanisme de la Ville devaient faire l'objet d'une consultation publique de l'OCPM, l'article 89 avait comme principal objectif de permettre des projets d'envergure métropolitaine, en outrepassant la règlementation des arrondissements et de se soustraire du processus référendaire en échange d'une consultation publique menée par l'OCPM. L'article 89 stipule que :

> *Art. 89. Le conseil de la ville peut, par règlement, permettre, malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement, la réalisation d'un projet relatif:*
>
> *1° à un équipement collectif ou institutionnel, tel un équipement culturel, un hôpital, une université, un collège, un centre des congrès, un établissement de détention, un cimetière, un parc régional ou un jardin botanique;*
>
> *2° à de grandes infrastructures, tel un aéroport, un port, une gare, une cour ou une gare de triage ou un établissement d'assainissement, de filtration ou d'épuration des eaux;*
>
> *3° à un établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le centre des affaires ou, s'il est situé hors du centre des affaires, dont la superficie de plancher est supérieure à 25 000 m²;*
>
> *4° à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement, notamment dans le cadre d'un programme de logement social mis en œuvre en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (chapitre S-8);*

5° à un bien culturel reconnu ou classé ou à un monument historique cité conformément à la Loi sur les biens culturels (chapitre B-4) ou dont le site envisagé est situé dans un arrondissement historique ou naturel ou dans un site du patrimoine au sens de cette loi.

[…]
89.1. Malgré le troisième alinéa de l'article 123 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1), un règlement adopté par le conseil de la ville en vertu de l'article 89 n'est pas susceptible d'approbation référendaire, sauf, sous réserve des dispositions prévues au quatrième alinéa le cas échéant, dans le cas d'un règlement permettant la réalisation d'un projet visé au paragraphe 5° du premier alinéa de cet article.

Le projet d'un règlement visé au premier alinéa de l'article 89 doit faire l'objet d'une consultation publique effectuée par l'Office de consultation publique de Montréal, qui doit à cette fin tenir des audiences publiques et rendre compte de cette consultation au moyen d'un rapport dans lequel elle peut faire toute recommandation.

Ainsi, suite à la modification de l'article 83, la grande majorité des mandats confiés à l'OCPM l'ont été en vertu de l'article 89. Dans le cadre législatif actuel, il est important de souligner que les autorités municipales et les promoteurs voient un avantage dans l'application l'article 89 puisqu'il permet de se soustraire du processus référendaire en contrepartie d'une consultation publique menée par l'OCPM. Ainsi, la présence de la possibilité référendaire favorise donc la tenue de consultations publiques devant l'OCPM.

Cependant, en créant la zone franche d'approbation référendaire, la Ville et les promoteurs n'auront plus aucun intérêt à demander l'adoption de règlements en vertu de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal. En conséquence, les consultations publiques menées par l'OCPM seraient taries dans les secteurs identifiés comme étant « zone franche », en plus de retirer le droit référendaire aux citoyens. Seules les consultations publiques en arrondissement demeureraient obligatoires. Toutefois ceux-ci ne disposent pas des mêmes outils de rigueur et de transparence développés par l'OCPM pour remplir cette mission, ni les moyens financiers nécessaires pour tenir des consultations publiques de grande ampleur. La consultation sur l'îlot Voyageur de l'UQAM, qui a été effectuée en arrondissement, constitue un exemple qui témoigne des dérapages que peut entraîner une consultation publique peu rigoureuse.

L'introduction de l'article 82 affaiblit ainsi l'institution clé chargée de consulter la population à Montréal et va à l'encontre du consensus qui s'était dégagé suite au dépôt du rapport de la commission Tremblay et du Sommet de Montréal. Les consultations publiques menées par l'OCPM favorisent la délibération entre les différentes composantes de la société et permettent de mieux adapter les projets aux milieux de vie. De ce fait, ce processus peut même accélérer la mise en chantier des projets grâce au consensus social qui peut se dégager suite à des consultations menées dans les règles de l'art et au respect des recommandations faites par l'OCPM. Restreindre cette possibilité par l'identification de zones franches comporte des risques qui pourraient ralentir le développement économique de Montréal en causant davantage de tensions sociales, car les citoyens se sentiront exclus de la gestion de leur ville et avoir des conséquences urbanistiques.

Recommandation 2 : Retirer l'article 82 sur les zones franches d'approbation référendaire et maintenir le droit référendaire des citoyens sur l'ensemble du territoire de la ville.

Une clarification du processus de consultation publique

L'avant-projet de loi se limite à émettre les dispositions générales de consultation publique dans les villes au Québec. Cependant, tel qu'il vient d'être présenté, l'article 82 a des incidences sur les consultations publiques menées par l'OCPM qui tire son mandat de la Charte de la Ville de Montréal. C'est notamment pourquoi il nous apparaît essentiel qu'un chapitre soit consacré à Montréal dans la nouvelle loi afin que le cadre de consultation publique soit adapté à la réalité de la métropole.

Pour les citoyens de Montréal, le cadre législatif menant à la tenue de consultation publique doit avoir une structure claire, simple et efficace, ce qui n'est pas le cas actuellement. L'ajout de l'article 82 ne vient qu'embrouiller davantage le processus qui avait déjà été complexifié par l'élimination de l'obligation de tenir des consultations publiques par l'OCPM sur toutes modifications au plan d'urbanisme par l'adoption de la loi 33 en 2003 et la loi 22 en 2008. Suite à ce changement, des projets majeurs pour le développement de Montréal comme celui de Griffintown ont échappé à l'OCPM, car les autorités municipales de l'époque ont présenté ce projet comme un simple projet particulier d'urbanisme (PPU). Ce faisant, l'article 89 ne fut pas appliqué et une simple consultation en arrondissement a été tenue. Si l'article 83 avait été maintenu, des consultations publiques auraient dû être tenues par l'OCPM. D'ailleurs, dans ses rapports annuels de 2004 et 2005, l'OCPM a critiqué la modification de l'article 83 :

> *« L'Office maintient sa recommandation de l'an dernier : toute nouvelle modification à l'instrument de planification urbaine que constitue le Plan d'urbanisme peut être amorcée en arrondissement, mais devrait être assujettie à un processus de consultation publique sous la gouverne de l'Office de consultation publique de Montréal » (Rapport annuel 2005, OCPM).*

Pour éviter que des positions aux antipodes n'émergent et deviennent irréconciliables, que peuvent entraîner des méthodes d'urbanisation qui font fi de règles biens établie en matière de consultations publiques, nous soutenons que toutes modifications au Plan d'urbanisme devraient être assujetties à un processus de consultation publique sous la gouverne de l'OCPM.

Recommandation 3 : Que l'article 83 de la Charte de la Ville de Montréal soit amendé afin que toutes modifications au Plan d'urbanisme, sauf pour les modifications mineures[2], fassent l'objet de consultations publiques sous la gouverne de l'OCPM, comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de la loi 33.

[2] Pour davantage d'explications sur les dérogations mineures, se référer à la section qui suit: *Les catégories de projets et de consultations.*

L'information

Pour qu'une consultation publique soit crédible, il doit y avoir une participation significative de la population afin que les différents points de vue puissent se faire entendre. Mais, pour mobiliser les citoyens, ils doivent être informés convenablement de la tenue des audiences publiques.

L'avant-projet de loi spécifie que des consultations publiques doivent être tenues dans les circonstances suivantes :

- L'adoption ou la modification de l'*Énoncé de vision stratégique* (Art. 10-11);
- Une modification au *Plan métropolitain* ou du *Schéma* (Art. 24-26);
    - Un rapport de consultation publique doit être préparé sous la responsabilité de l'organisme compétent (Art. 26)
- Modification ou remplacement du Plan d'urbanisme (Art. 87-91);
    - Un rapport de consultation doit être préparé sous la responsabilité de la municipalité (Art. 91);
- La modification de la règlementation d'urbanisme (Art. 203-216)

L'article 211 de l'avant-projet demande aux municipalités de rendre disponible pour consultation à leurs bureaux un document expliquant la nature des objectifs, ses aspects règlementaires, etc.

À notre avis, bien qu'il soit primordial que cette information soit disponible aux bureaux de la municipalité, cette diffusion de l'information est insuffisante. Deux mesures supplémentaires devraient être exigées. La première serait d'exiger la mise en ligne sur le site de la municipalité des documents se référant aux projets et des informations sur la consultation publique. Le libellé pourrait se lire comme suit :

> *« La municipalité rend disponible sur son site internet, dans les 14 jours précédents la tenue de la séance d'information, renseignements qui expliquent la nature et les objectifs des dispositions du projet de règlement et leur contribution à l'atteinte des objectifs, stratégies et cibles définis au plan d'urbanisme et permet d'identifier les parties du territoire de la municipalité qu'elles visent ».*

Deuxièmement, le site physique visé par le projet devrait être identifié par la municipalité avertissant les citoyens de la tenue d'audiences publiques. Comprendre l'ampleur et les enjeux d'un projet exige toujours la connaissance du terrain. Le libellé pourrait se lire comme suit :

> *« La municipalité installe un panneau publicitaire à l'endroit physique du projet de changement de zonage / projet immobilier dérogatoire, sauf pour les projets qui nécessitent des dérogations mineures, annonçant le changement proposé qui explique la nature et les objectifs des dispositions de projet. Le panneau identifie clairement le site internet et l'adresse des bureaux de la municipalité où l'information est disponible ».*

Enfin, afin de diffuser au maximum l'information, puisque ce ne sont pas tous les citoyens qui ont accès à Internet ou qui consultent régulièrement le site de la municipalité, il serait pertinent que

les autorités municipales envoient des dépliants contenant les informations essentielles aux citoyens qui résident dans les zones contigües visées par les projets de développement et les consultations publiques à venir.

Recommandation 4 : Pour que les citoyens puissent être adéquatement informés sur les consultations à venir, les deux libellés ci-dessus en italique devraient être ajoutés à l'article 211 de l'avant-projet de loi. De plus, il faudrait inscrire dans l'avant-projet un article qui stipule que la municipalité envoie des dépliants contenant les informations essentielles aux citoyens qui résident dans les zones contigües visées par les projets.

Les catégories de projets et de consultations

Comme présenté dans la troisième recommandation, toutes modifications au Plan d'urbanisme devraient faire l'objet d'une consultation publique de la part de l'OCPM. Cependant, plusieurs projets peuvent demander des modifications règlementaires mineures ne nécessitant pas la tenue de consultations publiques de la part de l'OCPM.

Dans le rapport de la commission Tremblay, une classification en trois catégories de projets avait été établie :

- *Les projets courants (environ 150 par année) : les programmes de développement et les projets de zonage ne comportant pas de dérogation à la hauteur maximale, à la densité ou aux familles d'affectation ainsi que les permissions spéciales.*
- *Les projets intermédiaires (environ 50 par année) : les programmes de développement et les projets de zonage comportant des dérogations à la hauteur maximale, à la densité ou aux familles d'affectation, ou affectant un immeuble significatif [ou à valeur patrimoniale] ainsi que les programmes particuliers d'urbanisme.*
- *Les grands projets (environ 5 par année) : les projets métropolitains, publics ou privés, nécessitant des modifications au plan d'urbanisme.*

Il apportait également des spécifications quant à la tenue de consultations publiques pour des projets des trois catégories identifiées :

- *Les projets de la catégorie 1 ne seraient pas soumis à la consultation publique. Cependant, il pourrait y avoir des exceptions à la règle générale.*
- *Les projets de la catégorie 2 seraient soumis à la consultation publique, et assujettis à la procédure de référendum.*
- *Les projets de la catégorie 3 seraient soumis à une audience publique, mais ne seraient pas assujettis à la procédure de référendum.*

La Commission recommandait donc que :

- *L'office de consultation publique encadre l'animation et le déroulement des assemblées publiques d'information dans les quartiers pour les projets de la catégorie 2;*

- *L'office de consultation publique encadre et tienne les audiences publiques pour les projets de la catégorie 3.*

Ces propositions émises étaient intéressantes, mais certaines précisions doivent être apportées. Nous proposons les catégories suivantes :

1. La catégorie 1 serait composée de projets conformes et ne serait pas soumise au processus référendaire ni de consultation publique;
2. Les projets de catégorie 2, les projets courants, comme ceux faisant appel aux pouvoirs à caractère discrétionnaire, devraient faire l'objet de consultations publiques de la part des arrondissements et être soumis au processus référendaire, à l'exemple des projets particuliers de construction, de modifications ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI);
3. Les projets de catégorie 3, soit les projets intermédiaires (les programmes de développement et les projets de zonage comportant des dérogations à la hauteur maximale, à la densité ou aux familles d'affectation, ou affectant un immeuble significatif [ou à valeur patrimoniale] ainsi que les programmes particuliers d'urbanisme) devraient être soumis à l'OCPM, mais ne devraient pas être assujettis au processus référendaire si les projets de règlements sont adoptés en vertu de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal;
4. Les projets de la catégorie 4 (les grands projets : les projets métropolitains, publics ou privés, nécessitant des modifications au plan d'urbanisme) devraient être soumis à l'OCPM, mais ne devraient pas être assujettis au processus référendaire si les projets de règlements sont adoptés en vertu de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal.

De plus, tel que mentionné dans la mise en contexte au début du document, les tensions qui peuvent apparaître autour de projets, s'expliquent généralement par leur caractère trop avancé sur le plan de l'aménagement et architectural. C'est la découverte par les citoyens d'un projet où il y a peu de marges pour apporter des changements qui entraîne des frictions. C'est par exemple ce qui s'est produit dans le projet du quartier Bonaventure. Les citoyens sont en faveur du développement économique de Montréal, mais ils veulent y participer activement. C'est pourquoi nous suggérons que pour des grands projets[3] des consultations en amont soient effectuées, suivies de consultations standards. Ainsi, dans un premier temps, des consultations publiques devraient être tenues afin de déterminer, avec l'ensemble des acteurs de la société, les principes directeurs qui permettront d'élaborer un projet. Dans un second temps, les professionnels (architectes, ingénieurs, experts, fonctionnaires, etc.) devraient reprendre les principes directeurs afin d'élaborer un projet en concordance avec ceux-ci pour le soumettre par la suite lors d'une seconde ronde de consultation publique menée par l'OCPM.

L'OCPM expérimente ce type de processus depuis quelques années. Par exemple, des consultations en deux temps ont été employées pour le développement immobilier et industriel des terrains des anciens ateliers du CN dans Pointe-Saint-Charles, ce même quartier qui devait accueillir le casino de Montréal. Considérant la tension sociale qui prévalait suite à l'échec de cette

[3] Le rapport de la commission Tremblay a présenté une définition des grands projets : « *les projets dont l'ampleur et l'investissement sont importants; les projets d'intérêt métropolitain ou national, en vertu de leur vocation, leur caractère unique, leur notoriété ou leur rayonnement; les projets dont la clientèle est régionale ou nationale; habituellement, les modifications au plan d'urbanisme qu'ils nécessitent sont elles aussi importantes* ». Les critères existants de l'article 89 de la Charte constituent aussi une définition précise de ce que constituent des grands projets.

proposition, il était primordial de bien encadrer la venue d'un nouveau projet. Aujourd'hui, suite aux deux périodes de consultations, l'une en amont et l'autre standard, les différents partis se sont entendus permettant au projet d'aller de l'avant. Ces résultats obtenus fort intéressants devraient servir d'inspiration.

Le tableau qui suit résume l'ensemble des propositions en matière de participation populaire et de concertation et qui doit servir à encadrer les projets de développement de manière à les intégrer harmonieusement aux milieux de vie grâce à un travail conjoint entre les différents acteurs de la ville. Ce tableau constitue la prochaine recommandation.

Recommandation 5 : Que la proposition d'encadrement des projets présentée dans le tableau ci-dessus soit incluse au chapitre montréalais (recommandation 1) :

Catégories de projet	Dérogations/modifications	Référendum	Type de consultation publique
Projets conformes (catégorie 1)	Aucune dérogation	Aucun processus référendaire	Aucune consultation publique
Projets courants à caractère discrétionnaire (catégorie2)	Modifications mineures	Soumis au processus référendaire	Consultation en arrondissement
Projets intermédiaires (catégorie 3)	Les dérogations à la hauteur maximale, à la densité ou aux familles d'affectation, ou affectant un immeuble significatif [ou à valeur patrimoniale] ainsi que les PPU.	Soumis au processus référendaire – sauf si soumis en vertu de l'art. 89 de la Charte de la Ville.	Consultation publique standard de l'OCPM
Grands projets (Catégorie 4)	Les projets métropolitains, publics ou privés, nécessitant des modifications au plan d'urbanisme.	Soumis au processus référendaire – sauf si soumis en vertu de l'art. 89 de la Charte de la Ville.	Consultation publique en amont et standard de l'OCPM.

4 Le logement

L'accessibilité à un logement à prix abordable est l'un des principaux défis auxquels Montréal est confronté, autant pour les classes les plus défavorisées que pour les familles de la classe moyenne qui par milliers quittent chaque année la métropole vers la banlieue où les prix sont davantage raisonnables.

En effet, en moyenne, 10 000 familles quittent chaque année Montréal pour s'installer en banlieue ce qui fragilise du même coup l'équilibre démographique et son tissu social, de même que sa force économique. Mais aussi, cet exode qui entraîne l'étalement urbain a des conséquences sur le plan urbanistique et environnemental : dépendance à l'automobile; pollution et effets néfastes sur la santé; coûts de la congestion (1,4G$/an); difficulté d'implanter un service de transport en commun efficace; hausse des coûts en service public, etc. Il est donc urgent de renverser cette tendance en offrant des avantages compétitifs et attrayants pour que les familles de la classe moyenne et les ménages à faible revenu restent à Montréal.

Le logement abordable

En matière d'accès au logement, les besoins ne cessent de croître malgré que des efforts importants ont été faits ces dernières années pour tenter de répondre aux besoins. En 10 ans, sur l'île de Montréal, le prix moyen des loyers pour des logements de deux chambres à coucher et plus a augmenté de 39% (FRAPRU). En 2008, le tiers des ménages de l'agglomération ont dû consacrer plus de 30% de leur revenu aux frais de leurs loyers ou hypothèques, qui est le taux maximal identifié par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

D'ailleurs, ce même taux d'effort (un maximum de 30%) est identifié par la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* de la Ville de Montréal pour qu'un logement soit considéré comme étant abordable. La Ville de Montréal a mis en place cette stratégie il y a quelques années afin de favoriser la construction de logements abordables, sociaux et communautaires, dont les dispositions principales se retrouvent également dans le Plan d'urbanisme. La Stratégie stipule notamment que :

- 15 % des nouvelles unités d'habitation construites sur le territoire montréalais soient des logements sociaux et communautaires;
- 15 % des nouvelles unités d'habitation soient constituées de logements abordables d'initiative privée (propriétés ou logements locatifs).

Dans le cadre de cette stratégie incitative, dont les dispositions n'ont aucun caractère obligatoire, la Ville et ses arrondissements peuvent demander aux promoteurs immobiliers de s'y conformer. Suite à des négociations dans certains projets, la Ville a même demandé à des promoteurs d'inclure une proportion de logements sociaux et abordables supérieure à celle proposée par la Stratégie.

Dans d'autres cas, des compensations financières ont été versées par des promoteurs à la Ville pour que celle-ci investisse ces sommes dans d'autres projets de développement de logement social. Cependant, aucune disposition dans la Stratégie ne garantit que la compensation financière ne soit adéquate et soit équivalente aux proportions suggérées par la Stratégie. De plus, elle ne répond pas à des critères de mixité sociale et il est légitime de s'interroger sur les conséquences sociales que pourraient entraîner ce genre de mesures sans un encadrement adéquat.

C'est pourquoi il est essentiel que les logements sociaux et communautaires soient construits sur les sites des projets[4]. Cependant, certains motifs peuvent justifier une dérogation à cette exigence pour la construction de logements sociaux et communautaires *in situ*. Par exemple, pour les projets de moins de 200 unités, il peut s'avérer difficile pour les OBNL et GRT, qui gèrent la construction de logements sociaux et communautaires, d'y insérer leurs projets. C'est ainsi que dans ce type de situation une compensation foncière peut être justifiable, c'est-à-dire que le promoteur cède un autre terrain pour la construction de logements sociaux et communautaires. Le terrain choisi en compensation doit toutefois être localisé le plus près possible du site principal

[4] Nous insistons particulièrement sur l'inclusion du logement social et communautaire qui répond davantage aux besoins d'accessibilité que le logement abordable dont le prix de vente était évalué à 170 000$ en 2006 à Montréal. Le prix de ces logements n'est pas abordable pour les familles à faible revenu et leur aménagement est souvent conçu pour des personnes vivant seules ou en couple sans enfants.

dans une perspective de développement urbain intégré et de mixité sociale. Car, il faut éviter que les logements sociaux et communautaires soient par exemple relégués en périphérie au détriment de la mixité sociale et au risque de créer des ghettos. La compensation foncière doit aussi offrir des capacités de développement comparable à celles du site principal. Il faut éviter que les terrains cédés soient de valeur moindre comme par exemple un terrain fortement contaminé. Si cette seconde option s'avère inapplicable pour des motifs justifiables, une compensation financière pourra être appliquée. Cependant, mentionnons de nouveau que la construction *in situ* doit être prioritaire.

Les articles 183 à 186 de l'avant-projet de loi présentent les dispositions relativement au logement abordable. Le premier paragraphe de l'article 183 se lit comme suit :

> *« Le conseil peut, par règlement et conformément à des objectifs, des stratégies et des cibles définis à cette fin dans le plan d'urbanisme, assujettir la délivrance de tout permis de construction en vue de la construction d'un ensemble domiciliaire à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité portant sur l'inclusion, dans l'ensemble domiciliaire, d'un nombre déterminé de logements abordables ».*

L'article 184 se lit comme suit :

> *« Le règlement doit contenir les règles permettant de déterminer le nombre et le type de logements abordables qui pourront être exigés par l'entente; ces règles peuvent prévoir que ce nombre sera déterminé dans l'entente sous réserve d'un nombre minimal et d'un nombre maximal qu'elles doivent permettre d'établir ».*

Recommandation 6 : Considérant les besoins criants en termes d'accessibilité au logement pour les ménages à faible revenu et les familles et l'application sporadique de la Stratégie d'inclusion de Montréal, nous demandons :

- Que les objectifs, stratégies et cibles identifiés par un conseil municipal doivent avoir un caractère obligatoire :
    - Le premier paragraphe de l'article 183 doit par conséquent se lire comme suit :
      « Le conseil <u>doit</u>, par règlement et conformément à des objectifs, des stratégies et des cibles définis à cette fin dans le plan d'urbanisme, assujettir la délivrance de tout permis de construction en vue de la construction d'un ensemble domiciliaire à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité portant sur l'inclusion, dans l'ensemble domiciliaire, d'un nombre déterminé de logements abordables ».

    - L'article 184 devrait quant à lui se lire comme suit :
      « Le règlement doit contenir les règles permettant de déterminer le nombre et le type de logements abordables qui <u>devront</u> être exigés par l'entente; ces règles <u>doivent</u> prévoir que ce nombre sera déterminé dans l'entente sous réserve d'un nombre minimal et d'un nombre maximal qu'elles doivent permettre d'établir ».

Recommandation 7 : Afin de répondre aux besoins en logement social et communautaire et aux objectifs de mixité sociale, les trois propositions suivantes devraient être intégrées à la future loi :

- Que pour les projets de 200 logements et plus, que la construction de logements sociaux et communautaires se fasse *in situ*.
- S'il a été démontré hors de tout doute qu'il n'est pas adéquat d'inclure des logements sociaux et communautaires dans un projet immobilier, une compensation foncière, à proximité du site où est prévu le projet, devrait être octroyée en second recours, avec des capacités de développement comparable à celles du site principal;
- En dernier recours, s'il a été démontré hors de tout doute, qu'il n'est pas adéquat d'inclure des logements sociaux et communautaires *in situ* et qu'il a été également démontré hors de tout doute qu'aucun autre terrain localisé à proximité du site principal n'est disponible pour une compensation foncière, une compensation financière devra être octroyée à un fonds municipal pour le logement social et communautaire. La compensation financière devra permettre des capacités de développement comparable si les critères de la Stratégie avaient été respectés pour un développement *in situ*.
    - L'utilisation du fonds dédié au développement du logement social et communautaire devra se plier à des critères de mixité et d'inclusion sociale.

Le logement familial

Comme mentionné précédemment, Montréal perd environ 10 000 familles par année au profit de la banlieue. Cet exode fragilise le poids démographique et économique de la métropole au sein de la CMM. Tel que souligné dans la Politique familiale de la Ville de Montréal, la forte augmentation des prix des logements a contribué à cet exode de même que la perception grandissante du sentiment d'insécurité au sein de la population :

> *« Sa capacité à retenir et à maintenir les jeunes familles est fragilisée, entre autres par l'évolution des prix des propriétés et des coûts de logement et par le décalage avec la situation en banlieue. Elle est aussi fragilisée par des perceptions courantes défavorables, malgré les avantages du milieu montréalais pour la vie familiale, notamment au chapitre de la sécurité ; cela, en dépit des statistiques démontrant un net déclin de la criminalité et le fait que Montréal est au cinquième rang des villes les plus sécuritaires en Amérique du Nord. En cinq ans, soit entre 2001-2002 et 2005-2006, Montréal a enregistré une perte nette de 52 000 personnes de 25 à 39 ans et de 32 000 enfants de 14 ans et moins, qui se sont installés dans les banlieues nord et sud. Or, la présence de jeunes familles est nécessaire à Montréal pour maintenir un dynamisme démographique et pour assurer l'équilibre entre les groupes d'âge » (Politique familiale 2008, Ville de Montréal).*

La hausse du coût des logements et le manque de logements de trois chambres à coucher et plus à prix abordable sont des facteurs qui entraînent les familles à s'installer en banlieue. C'est pourquoi nous nous réjouissons de voir que l'article 184 de l'avant-projet de loi prévoit l'inclusion de règles

permettant aux villes de déterminer le nombre et le type de logements abordables qui peuvent être exigés lors de la planification de projets immobiliers :

> *« 184. Le règlement doit contenir les règles permettant de déterminer le nombre et le type de logements abordables qui pourront être exigés par l'entente; ces règles peuvent prévoir que ce nombre sera déterminé dans l'entente sous réserve d'un nombre minimal et d'un nombre maximal qu'elles doivent permettre d'établir ».*

L'inclusion de cet article constitue une avancée importante et c'est pourquoi nous recommandons (recommandation 6) qu'elle ait un caractère obligatoire. Car, maintenir les familles à Montréal constitue l'un des principaux défis auxquels Montréal est confronté. C'est pourquoi qu'afin de garantir l'efficacité de ces règles et leur cohérence avec les politiques de la Ville, elles devraient être intégrées à la Stratégie d'inclusion et à la Politique familiale de la Ville.

Recommandation 8 : Intégrer à la Stratégie d'inclusion et à la Politique familiale de la Ville les règles permettant de déterminer le nombre et le type de logements abordables qui pourront être exigés.

Un fonds de financement du logement familial

Les programmes permettant de financer le logement abordable, social et communautaire, comme AccèsLogis Québec ou Accès Condos de la Société d'habitation et de développement de Montréal contribuent à maintenir un certain accès au logement. La Ville de Montréal a aussi bonifié quelques-unes de ses mesures d'aide financière en 2010 notamment en augmentant de 10 000$ à 12 500$ le montant de la contribution municipale pour les ménages qui désirent acquérir une première maison neuve. Cependant, les critères d'admissibilité trop restrictifs rendent quasiment caduc cette mesure.

Ainsi, de nouvelles sources de financement doivent accompagner l'article 184 sur le nombre et la typologie de logements qui peuvent être exigés, de même que la Stratégie d'inclusion et la Politique familiale, afin de réellement les rendre applicables et efficaces. Car la possibilité d'inclure davantage de logements familiaux créera de nouveaux besoins en matière de financement que les programmes actuels ne pourront combler à eux seuls.

La taxe sur l'essence et celle sur les stationnements se sont avérées des avenues intéressantes pour contribuer au financement du transport en commun. De telles mesures devraient être mises sur pieds pour financer le logement familial et les sommes récoltées devraient être dirigées vers un fonds prévu à cette fin.

Recommandation 9 : Mettre en place de nouvelles mesures permettant le financement du logement familial et d'un fonds prévu à cette fin pour maintenir les familles sur le territoire montréalais.

Des ateliers d'artistes

Il est reconnu que les artistes contribuent à embellir nos villes et quartiers et participent fortement au développement économique. D'ailleurs : « le Conference Board of Canada estime que l'empreinte économique du secteur culturel canadien s'élevait à 84,6 milliards de dollars en 2007, soit 7,4 % du PIB réel total du pays, en tenant compte des contributions directes, indirectes et induites. Plus de 1,1 million d'emplois étaient attribuables au secteur culturel en 2007 » (Conference Board of Canada, 2008). Les artistes contribuent également à la revitalisation de secteurs en friche. À Montréal, de nombreux ateliers sont nés dans des anciens immeubles à vocation industrielle. Fréquemment, ces quartiers sont par la suite revitalisés grâce à l'initiative première des artistes.

Dans une perspective de mixité sociale et dans le but de dynamiser ses quartiers, la France et l'Allemagne ont innové en attribuant un pourcentage d'espaces réservés aux artistes dans la construction de nouveaux projets immobiliers. Cette avenue est très originale et devrait être appliquée dans nos quartiers.

Recommandation 10 : Que soit inscrit dans l'avant-projet la possibilité pour les municipalités de demander l'inclusion d'une proportion d'espaces pour artistes dans des projets immobiliers.

5 Le patrimoine

Montréal est reconnu pour ses attraits patrimoniaux. Ses nombreux sites d'intérêt commémoratif, religieux, architectural, archéologique, paysager et naturel, legs de la période coloniale, industrielle et de notre époque, font partie de l'héritage qui caractérise la métropole et contribuent à l'attrait qu'elle exerce pour ses résidents, ses voisins et ses visiteurs.

Montréal est une ville en constante évolution. Elle doit donc s'assurer de préserver ce patrimoine en garantissant l'intégration harmonieuse des nouveaux projets avec cet héritage. C'est pourquoi il existe des outils législatifs comme la Loi sur les biens culturels, des organismes tels qu'Héritage Montréal ou le Conseil de patrimoine qui participent à la préservation de notre patrimoine collectif montréalais.

Les plans particuliers d'urbanisme

Les autorités municipales des villes comme Montréal contribuent aussi au développement de Montréal, notamment par l'adoption de projets de règlement encadrant les projets immobiliers, industriels, d'infrastructures et de plusieurs autres, mais aussi par l'élaboration des programmes particuliers d'urbanisme (PPU), nommés plans particuliers d'urbanisme dans l'avant-projet de loi. L'article 84 de l'avant-projet énonce les dispositions que doit contenir un PPU :

84. Un plan particulier d'urbanisme planifie de manière détaillée l'aménagement d'une partie du territoire de la municipalité locale que cette dernière juge devoir faire l'objet d'une attention particulière.

Le plan particulier d'urbanisme contient notamment, à l'égard du territoire visé :

1° une description de la proposition d'aménagement;
2° un énoncé de ses objectifs;
3° les affectations détaillées, les usages autorisés, les densités et les caractéristiques de l'occupation du sol;
4° les règles et les critères de l'aménagement;
5° une description des voies de circulation actuelles et projetées et des différents réseaux et un plan de déplacement;
6° la nature, l'emplacement et le type des différents équipements et infrastructures projetés et la séquence de leur construction;
7° un programme de mise en œuvre.

Cependant, l'article 84 n'inclut pas de critères patrimoniaux. L'élaboration d'un PPU comme ce fut le cas pour le secteur Griffintown aurait été impensable sans l'inclusion de critères patrimoniaux pour un secteur qui est un vestige de l'histoire industrielle de Montréal. C'est pourquoi, considérant la richesse patrimoniale présente sur le territoire montréalais, nous demandons que soit inclus un critère patrimonial à l'article 84.

Recommandation 11 : Que soit inclus, entre les points 4 et 5 de l'article 84 le point qui suit, pour que le PPU contienne notamment, à l'égard du territoire visé : « Une évaluation du patrimoine, selon les critères en vigueur, accompagnée d'un plan pour sa mise en valeur ».

La démolition

Les articles 141 à 147 de l'avant-projet présentent les conditions dans lesquelles les démolitions d'immeubles peuvent être autorisées. Les démolitions, suivies de la mise en chantier de nouveaux projets, peuvent contribuer au développement de la ville. Cependant, la prudence est de mise dans une ville comme Montréal qui possède de nombreux immeubles à caractère patrimonial.

Nous nous réjouissons de constater que l'article 143 stipule que doit être considéré le caractère du patrimoine bâti avant d'autoriser la démolition d'un immeuble :

143. Le conseil, ou le cas échéant le comité décisionnel d'urbanisme, autorise la démolition s'il est convaincu de son opportunité et après avoir tenu une audience publique s'il l'estime opportun.

Afin d'évaluer cette opportunité, doivent être considérés, en outre de l'intérêt public et de tout critère jugé pertinent, l'état de l'immeuble et l'impact qu'aurait la démolition sur le caractère architectural et l'esthétique du voisinage et sur la préservation du patrimoine bâti.

Afin de garantir la préservation patrimoniale, il serait opportun que des évaluations patrimoniales d'experts en la matière soient effectuées.

Recommandation 12 : Afin de bien mesurer le caractère patrimonial des immeubles, des évaluations d'experts en la matière devraient être automatiquement effectuées avant d'octroyer des permis de démolition.

6 Conclusion

Comme nous l'avions présenté en introduction, la refonte de la L.A.U. constitue une occasion sans précédent d'analyser l'une des lois clés qui structure la gouvernance des villes et de la métropole du Québec. Elle s'inscrit dans un contexte où Montréal doit poursuivre son développement économique dans une perspective du développement durable.

D'ailleurs, la CMM déposera sous peu son plan métropolitain, exigé par l'avant-projet, où la densification et le transport en commun seront priorisés, notamment par l'implantation de projets de type TOD[5], qui contribueront à ralentir l'étalement urbain. Pour cela, il est primordial que la population soit invitée à participer activement au développement de la métropole qui adoptera des méthodes d'urbanisation davantage axées sur le développement durable. Car, gérer nos espaces urbains dans une perspective de développement durable requiert la participation citoyenne selon les grands principes de cette approche. En ce sens, l'article 82 sur les zones franches d'approbation référendaire s'inscrit à l'encontre des bonnes pratiques de gestion du développement urbain durable.

Nous nous réjouissons de voir que l'avant-projet donne la possibilité aux municipalités d'inscrire des règles permettant de déterminer le nombre et le type de logements abordables dans des projets immobiliers. En matière de développement durable, cela s'intègre à une perspective d'équité sociale et environnementale puisque ce type de règle permettra de mieux retenir les familles dans les quartiers centraux, contribuant du même coup à la diminution de l'étalement urbain. Cependant nous considérons que ces mesures ne doivent pas être que de nature incitative, mais bien obligatoire, tout en mettant en place de nouvelles mesures de financement consacrées à cette fin.

Enfin, pour que l'avant-projet de loi soit adapté au caractère particulier de Montréal et pour que s'implantent de manière efficiente les principes de développement durable, il est primordial qu'un chapitre soit consacré à la métropole du Québec.

[5] *Transit oriented development.*

12 recommandations
Avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme
Cabinet de l'Opposition officielle de la Ville de Montréal

Un chapitre spécifique pour Montréal

Recommandation 1 : Élaborer un chapitre particulier pour Montréal et l'inclure à la loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

Les zones franches, le processus référendaire et la consultation publique

Recommandation 2 : Retirer l'article 82 sur les zones franches d'approbation référendaire et maintenir le droit référendaire des citoyens sur l'ensemble du territoire de la ville.

Recommandation 3 : Que l'article 83 de la Charte de la Ville de Montréal soit amendé afin que toutes modifications au Plan d'urbanisme, sauf pour les modifications mineures, fassent l'objet de consultations publiques sous la gouverne de l'OCPM, comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de la loi 33.

Recommandation 4 : Pour que les citoyens puissent être adéquatement informés sur les consultations à venir, les deux libellés ci-dessus en italique (voir p. 11 du mémoire) devraient être ajoutés à l'article 211 de l'avant-projet de loi. De plus, il faudrait inscrire dans l'avant-projet un article qui stipule que la municipalité envoie des dépliants contenant les informations essentielles aux citoyens qui résident dans les zones contigües visées par les projets.

Recommandation 5 : Que la proposition d'encadrement des projets présentée dans le tableau ci-dessus soit incluse au chapitre montréalais (recommandation 1) :

Catégories de projet	Dérogations/modifications	Référendum	Type de consultation publique
Projets conformes (catégorie 1)	Aucune dérogation	Aucun processus référendaire	Aucune consultation publique
Projets courants à caractère discrétionnaire (catégorie2)	Modifications mineures	Soumis au processus référendaire	Consultation en arrondissement
Projets intermédiaires (catégorie 3)	Les dérogations à la hauteur maximale, à la densité ou aux familles d'affectation, ou affectant un immeuble significatif [ou à valeur patrimoniale] ainsi que les PPU.	Soumis au processus référendaire – sauf si soumis en vertu de l'art. 89 de la Charte de la Ville.	Consultation publique standard de l'OCPM
Grands projets (Catégorie 4)	Les projets métropolitains, publics ou privés, nécessitant des modifications au plan d'urbanisme.	Soumis au processus référendaire – sauf si soumis en vertu de l'art. 89 de la Charte de la Ville.	Consultation publique en amont et standard de l'OCPM.

Le logement social et familial

Recommandation 6 : Considérant les besoins criants en termes d'accessibilité au logement pour les ménages à faible revenu et les familles et l'application sporadique de la Stratégie d'inclusion de Montréal, nous demandons :

- Que les objectifs, stratégies et cibles identifiés par un conseil municipal doivent avoir un caractère obligatoire :
    - Le premier paragraphe de l'article 183 doit par conséquent se lire comme suit :
      « Le conseil doit, par règlement et conformément à des objectifs, des stratégies et des cibles définis à cette fin dans le plan d'urbanisme, assujettir la délivrance de tout permis de construction en vue de la construction d'un ensemble domiciliaire à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité portant sur l'inclusion, dans l'ensemble domiciliaire, d'un nombre déterminé de logements abordables ».

    - L'article 184 devrait quant à lui se lire comme suit :
      « Le règlement doit contenir les règles permettant de déterminer le nombre et le type de logements abordables qui devront être exigés par l'entente; ces règles doivent prévoir que ce nombre sera déterminé dans l'entente sous réserve d'un nombre minimal et d'un nombre maximal qu'elles doivent permettre d'établir ».

Recommandation 7 : Afin de répondre aux besoins en logement social et communautaire et aux objectifs de mixité sociale, les trois propositions suivantes devraient être intégrées à la future loi :

- Que pour les projets de 200 logements et plus, que la construction de logements sociaux et communautaires se fasse *in situ*.
- S'il a été démontré hors de tout doute qu'il n'est pas adéquat d'inclure des logements sociaux et communautaires dans un projet immobilier, une compensation foncière, à proximité du site où est prévu le projet, devrait être octroyée en second recours, avec des capacités de développement comparable à celles du site principal;
- En dernier recours, s'il a été démontré hors de tout doute, qu'il n'est pas adéquat d'inclure des logements sociaux et communautaires *in situ* et qu'il a été également démontré hors de tout doute qu'aucun autre terrain localisé à proximité du site principal n'est disponible pour une compensation foncière, une compensation financière devra être octroyée à un fonds municipal pour le logement social et communautaire. La compensation financière devra permettre des capacités de développement comparable si les critères de la Stratégie avaient été respectés pour un développement *in situ*.
    - L'utilisation du fonds dédié au développement du logement social et communautaire devra se plier à des critères de mixité et d'inclusion sociale.

Recommandation 8 : Intégrer à la Stratégie d'inclusion et à la Politique familiale de la Ville les règles permettant de déterminer le nombre et le type de logements abordables qui pourront être exigés.

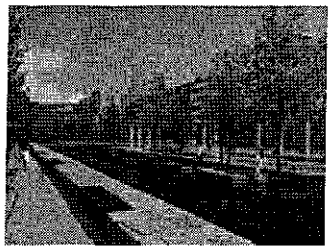
Recommandation 9 : Mettre en place de nouvelles mesures permettant le financement du logement familial et d'un fonds prévu à cette fin pour maintenir les familles sur le territoire montréalais.

Recommandation 10 : Que soit inscrit dans l'avant-projet la possibilité pour les municipalités de demander l'inclusion d'une proportion d'espaces pour artistes dans des projets immobiliers.

Le patrimoine

Recommandation 11 : Que soit inclus, entre les points 4 et 5 de l'article 84 le point qui suit, pour que le PPU contienne notamment, à l'égard du territoire visé : « Une évaluation du patrimoine, selon les critères en vigueur, accompagnée d'un plan pour sa mise en valeur ».

Recommandation 12 : Afin de bien mesurer le caractère patrimonial des immeubles, des évaluations d'experts en la matière devraient être automatiquement effectuées avant d'octroyer des permis de démolition.



LES BASSINS DU NOUVEAU HAVRE

Susciter l'adhésion et l'innovation par la consultation et la participation

Localisation

Le projet occupe le site de l'ancien centre du tri postal du 1500 rue Ottawa, vaste terrain de plus d'un million de pieds carrés, dans le secteur Griffintown de l'arrondissement du Sud-Ouest. Il jouit d'un emplacement exceptionnel aux abords du canal de Lachine, à proximité du centre-ville et de la Cité Multimédia.

Description du projet

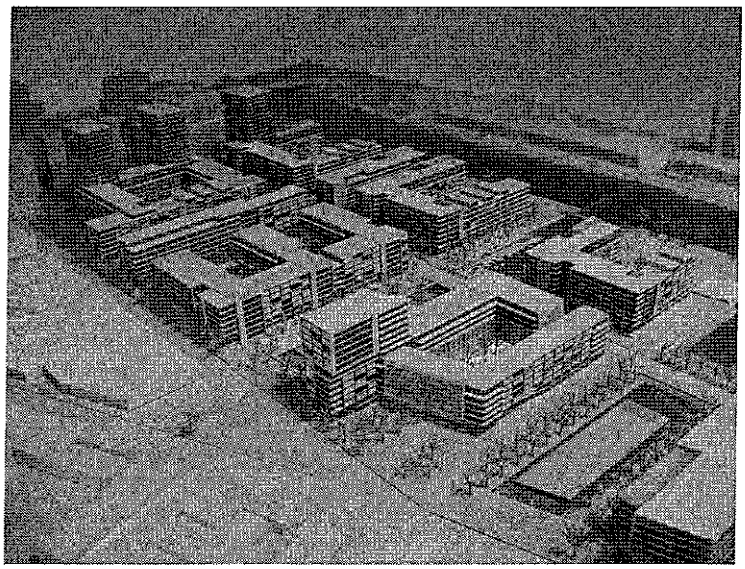
Le projet implique la déconstruction du bâtiment du tri postal et la mise en valeur de quatre bassins liés au canal, remblayés depuis les années 1960, ayant fait partie du premier port intérieur de Montréal. Il abritera environ 2 000 unités résidentielles dont 30 % de logements communautaires (400 unités) et abordables (200 unités).

Construit autour de quatre anciens bassins qui seront réaménagés, le projet prévoit la construction d'une douzaine d'immeubles, dont trois de 20 étages, les autres se limitant à 7 ou 8 étages. Tous visent la certification LEED. Des bureaux, des commerces de proximité ainsi qu'un pôle d'emploi sont également prévus. Plus de 20 % du site sera constitué d'allées piétonnes et d'espaces verts et récréatifs. Dix allées piétonnières, ouvertes au public, relieront le complexe au quartier avoisinant et au canal de Lachine pour en faire un quartier Écodurable.

Promoteur : Société immobilière du Canada (SIC)
Affectations et usages: Pôle emplois (ateliers, bureaux) 30 000 m^2
Logements sociaux (400 unités dont 40 % pour les familles)
Logements privés (1600 unités dont 200 unités abordables)
Commerces rez-de-chaussée (1600 m2)
Constructeurs : Consortium Prével-Rachel-Julien
Superficie construite : Construite : 2 795 168 pi^2 (259 774 m^2).
Retombées économiques potentielles :
Investissements : 760 M $
Valeur foncière 700 M$ (15M$ actuellement)
Retombées fiscales annuelles de 12 M$
Début de la construction : En cours

La consultation publique en deux temps : planifier en amont des projets

La fermeture du tri postal a permis d'amorcer une réflexion dans l'arrondissement du Sud-Ouest sur les perspectives de redéveloppement de ce site, entre autres par des acteurs du milieu dont la Coalition de la Petite-Bourgogne, le Regroupement économique et social du Sud-Ouest, et Bâtir son Quartier. La Société immobilière du Canada (SIC) a acquis le site en 2007 et mis en œuvre une démarche de consultation en amont au projet dans le but d'élaborer un plan directeur de concert avec la société civile et le milieu économique montréalais. Dans le cadre de la démarche participative, la SIC fit des entrevues avec des représentants communautaires du Sud-Ouest afin de prendre connaissance des besoins, enjeux et attentes des acteurs du milieu et échangea sur le processus participatif à privilégier. Un comité composé de représentants du milieu, de la SIC, et de la Ville pour assurer le suivi de la démarche de planification et de consultation. Des ateliers thématiques ont ensuite été tenus où une centaine de citoyens du milieu se sont prononcé sur des enjeux du projet. Au final, un plan directeur préliminaire a été présenté à la population et déposé à l'arrondissement par la suite[1].



Ensuite, en vertu de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal, s'est enclenché en 2009 le processus formel de consultation de l'Office de consultation publique de Montréal. Environ 250 personnes ont pris part à ce processus et 24 mémoires ont été déposés. L'OCPM a notamment recommandé d'implanter davantage des mesures d'atténuation qui permettrait une meilleure cohabitation entre le secteur résidentiel et industriel. L'Office recommanda aussi « de rappeler plus fortement l'histoire du port intérieur de Montréal notamment en exposant davantage les vestiges archéologiques constitués des anciens bassins ». Suite au dépôt du rapport en juin 2009, le conseil municipal approuvait un accord de développement édicte des principes et modalités relatifs aux aspects suivants : le développement résidentiel, le développement durable, le transport, le patrimoine et l'archéologie, la création et l'aménagement des parcs, la concertation et le développement communautaire, la sécurité publique. Depuis, la mise en œuvre des différentes phases est en cours en collaboration avec les différents partenaires, privés, publics et communautaires.

Cette approche de consultation en deux temps offre un cadre de référence pour les interventions publiques et l'accompagnement de grands projets par les autorités municipales et les partenaires, et permet de préserver la vision de réaménagement formulée en 2008 grâce à une approche participative.De l'acquisition du site en 2007 par la SIC, en passant par les consultations citoyennes, le projet des Bassins du Nouveau Havre est aujourd'hui en construction et est unanimement un succès. Qu'en est-il du projet de l'îlot Voyageur, du projet Cité Nature, du Quartier Bonaventure et bien d'autres?

---

[1] Les étapes de cette démarche proviennent d'un document déposé par la SIC à l'OCPM : http://www.ocpm.qc.ca/sites/default/files/pdf/P34/3h.pdf